



# Digitalización de los medios de pago en España: desafíos y oportunidades

Marzo 2021



Con la colaboración de:



# Índice

---

<b>1.</b>	<b>A la vanguardia de un marco regulatorio que fomente la digitalización de los medios de pago en España</b>	<b>04</b>
	Situación y diagnóstico: ¿estamos preparados?	05
	Ventajas y oportunidades de los pagos digitales	06
	Mejores prácticas a nivel global	09
	Recomendaciones para España	15
<b>2.</b>	<b>Los medios de pago dentro de las administraciones públicas</b>	<b>20</b>
	Percepción de ciudadanos y empresas	21
	Oportunidades para los pagos digitales en las Administraciones Públicas	23
<b>3.</b>	<b>Hoja de ruta para acelerar el progreso de los pagos digitales</b>	<b>27</b>

# Introducción

Sobre este estudio *Digitalización de los medios de pago en España: desafíos y oportunidades*.

Este informe publicado por el **Payment Innovation Hub y Afi en colaboración con CaixaBank, Visa y Samsung**, persigue recoger un análisis que permita abrir el diálogo sobre la concepción de iniciativas de política pública que impulsen la adopción de los pagos digitales en España.

Con la voluntad de contribuir a la acción conjunta de las autoridades públicas, las instituciones financieras y los sistemas de pago, hemos modelado una hoja de ruta propositiva con el objetivo de favorecer la transición del efectivo hacia los pagos digitales.

Los servicios de pago son un eslabón esencial en la infraestructura que dinamiza nuestra economía. Con la digitalización y el continuo desarrollo tecnológico, los pagos digitales ofrecen a ciudadanos, empresas y administraciones públicas -agentes esenciales de la economía- atributos para sus transacciones cotidianas de los que adolece el dinero en efectivo: ubicuidad, información, trazabilidad, conveniencia, flexibilidad y eficiencia. Atributos preferentes desde el punto de vista de particulares, pequeñas empresas y autónomos, de acuerdo con las conclusiones de la investigación de campo realizada en el marco de este trabajo. Los pagos digitales también pueden contribuir a propósitos de inclusión financiera y a reducir el fraude fiscal.

Durante la última década, varios países se han enfocado a reducir el uso de efectivo y mejorar la aceptación y adopción de los pagos digitales siendo conscientes de las ventajas sólidas que éstos ofrecen: reducir el tamaño de la economía sumergida, aumentar el PIB y aumentar los ingresos fiscales. Por ello, en el primer bloque del estudio, se han reunido evidencias con el análisis de impacto de las políticas realizadas en otros países para modelar una guía de sugerencias sobre cómo Gobierno y legisladores pueden respaldar la digitalización de los pagos para favorecer la economía del país.

En segundo lugar, además de la creación de este marco regulatorio propicio para extender los pagos digitales, los gobiernos y las administraciones públicas desempeñan un papel fundamental en su faceta de receptor y generador de millones de transacciones que implican pagos de y a ciudadanos y empresas. Así, la investigación recoge un análisis de los principales métodos de pago y cobro habilitados por la Administración central, las comunidades autónomas y entidades locales para la ejecución de dichas transacciones. Esta visión ha permitido identificar oportunidades para el despliegue y aprovechamiento de las infraestructuras existentes que garanticen la universalidad del pago digital dentro del sector público.

Siguiendo con el compromiso público e institucional de la Administración en el marco del plan España Digital 2025, es fundamental abordar el papel que desempeñan los pagos en la economía para reflexionar sobre las medidas que favorecen e impulsan el tránsito del uso de efectivo hacia la adopción de los pagos digitales en nuestro país. De cara a un futuro post-COVID, se evidencia la necesidad de construir una guía práctica que oriente las políticas de transformación digital que inspiran el Plan de Recuperación para Europa. En este sentido, los programas que canalizarán los fondos de reconstrucción contemplan una inversión en los próximos años orientados a la digitalización del tejido empresarial y la administración pública. Por ello, este informe proporciona referencias y evidencias de políticas públicas susceptibles de adaptación a España, para guiar a los gobiernos y otras partes interesadas a fomentar un ecosistema de pagos digitales convenientes, modernos, seguros y eficientes.

---

# 1.

**A la vanguardia de  
un marco regulatorio  
que fomente la  
digitalización de los  
medios de pago en  
España**



## Situación y diagnóstico: ¿estamos preparados?

España se caracteriza por ser un mercado altamente terminalizado y equipado, donde sin embargo el uso de medios de pago digitales se encuentra muy por debajo en comparación con otros países de la Unión Europea. Durante el 2020, se ha evidenciado que España se encuentra iniciando el tránsito hacia la aceleración de los medios digitales. La COVID-19 ha provocado de forma indirecta, por primera vez, un cambio de hábitos a favor de la digitalización de los pagos. Aún así, se desconoce si estos nuevos comportamientos permanecerán en el tiempo. Por ello, el impulso de políticas públicas encaminadas a fomentar la digitalización de los pagos, supondría un mayor aprovechamiento y despliegue de las infraestructuras existentes.

- El efectivo sigue siendo el medio de pago más utilizado, aunque su peso se ha reducido en los últimos años. De hecho, en 2019 el efectivo representó el 83% del total de transacciones de pago en puntos de venta y el 66% de su valor (solo superada por Chipre y Malta), y muy por encima del conjunto de la eurozona, donde representan el 73% en volumen y 43% en valor, de acuerdo con el Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) publicado por el Banco Central Europeo<sup>1</sup> en diciembre de 2020.
- El año 2019 cerró con 86 millones de tarjetas en circulación en España (49 millones de débito; 37 millones de crédito), que en términos per cápita (1,8) se sitúa ligeramente por encima del promedio de la UE y de la eurozona (1,7); en línea con los países que muestran un uso más intenso de este medio de pago, tales como Dinamarca (1,7) y Suecia (1,8), y por encima de países del sur de Europa como Italia (1,4) y Grecia (1,5).
- Con aproximadamente dos millones de POS instalados en España, la cobertura per cápita asciende a más de 37.000 POS/millón de habitantes al cierre de 2019, cobertura que sitúa a España muy por encima del promedio europeo.
- Cabe destacar que España supera la media Europea en términos de equipamiento de ATM per cápita, con 1.133 cajeros automáticos instalados por cada millón de habitantes, muy por encima de la media de la UE (836) y de la eurozona (727), y solo con menor capilaridad que la registrada en Austria, Alemania y Portugal.
- En 2019 se registraron, en media, 119 pagos con tarjeta por persona y año, mientras Dinamarca, Suecia y Finlandia superaron los 300, y el promedio europeo se situaba en 168 (datos del Banco Central Europeo).
- El valor de las más de cuatro mil quinientos millones de operaciones de pago con tarjeta a través de terminales de punto de venta (POS, por sus siglas en inglés) realizadas en España representa el 17% del PIB, por debajo del promedio en la UE, y lejos de países como Reino Unido (45%), Portugal (36%), Francia y Dinamarca (25%).
- En términos de número de operaciones de pago en POS, España registra, en media, cinco operaciones de pago por cada operación de retirada de efectivo realizada en ATM, ratio que registran también República Checa y Eslovaquia,

1. "The use of cash by households in the euro area", disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

por debajo del promedio en la eurozona (6) y en la UE (7), y lejos de los líderes en transaccionalidad de pago con tarjeta, Suecia y Dinamarca (40).

- Cada POS en España recibe 285 euros en media diaria, mientras que uno instalado en Portugal recibe 679 euros, y uno instalado en Reino Unido 941 euros.

Estos datos revelan que España tiene un nivel de penetración de pagos digitales inferior a la media de la UE a pesar de contar con la infraestructura propicia, en términos de tarjetas y terminales per cápita. Por un lado, existe recorrido para un mayor aprovechamiento de dichos equipamientos y un margen sustancial para el aumento de la rentabilidad social. Por otro, evidencian que existen factores comportamentales que desincentivan o no animan a su uso cotidiano.

De acuerdo con nuestro estudio de campo realizado a población bancarizada internauta en septiembre del 2020<sup>2</sup>, el dinero en efectivo es el medio de pago más frecuente para un 40% de la población, y el segundo en términos absolutos. Las motivaciones principales declaradas son el bajo importe de las operaciones (64%) y la universalidad de la aceptación (43%). Desde la perspectiva de las preferencias, sin embargo, casi nueve de cada diez declara preferir poder pagar de forma digital para evitar desplazamientos o gestiones presenciales, así como por la rapidez.

En definitiva, estos datos evidencian que no existe un problema en términos de infraestructura de medios de pago digital debido a la alta posesión de tarjetas en circulación en España. No obstante, se detectan otros factores determinantes que influyen en la motivación de uso del efectivo. Las percepciones infundadas existentes actúan como limitación en la adopción del pago digital por parte del consumidor final aunque identificamos una voluntad y predisposición que sigue creciendo año tras año.

## Ventajas y oportunidades de los pagos digitales

Uno de los grandes objetivos de la **Agenda Digital para España 2025** presentada el mes de julio de 2020 es reforzar la confianza en el ámbito digital, e incorpora la facilitación de los pagos seguros como uno de los servicios de confianza a impulsar en el entorno online. Por tanto, la digitalización de los pagos es una herramienta clave para reforzar la Agenda Digital 2025 y la modernización que ésta persigue.

En el marco de esta estrategia, el Gobierno anunció en enero de 2021, tres planes clave: el Plan Nacional de Competencias Digitales, el Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025 y el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas con el propósito de reforzar la digitalización para aumentar la productividad y el crecimiento económico, impulsar la creación de empleo de calidad y conquistar los mercados exteriores. Estos tres ejes clave recibirán una inversión de 11.000 millones para impulsar la digitalización de pymes y Administración Pública, además de reforzar las competencias digitales de la población española.

En esta línea, la **Directiva de Servicios de Pago (PSD2)**, por sus siglas en inglés, cuya transposición al ordenamiento jurídico español se hizo efectiva en enero de 2018, dota de mayor seguridad y protección a los consumidores en el uso de pagos digitales, y amplía la competencia y la oferta de medios de pago electrónicos.

*2. Elaboración propia, investigación realizada en 2020 a 400 ciudadanos, población adulta bancarizada internauta.*

Por su proyección y carácter transversal a todos los ámbitos de la economía y sociedad, por su contribución al cambio cultural, al empoderamiento de los ciudadanos, al cierre de la brecha digital y a la cohesión social y territorial, la **promoción de la universalización de los pagos digitales es una apuesta con una elevada rentabilidad global.**

Las ventajas más destacadas de su universalización se detallan a continuación:

## 1. Uso eficiente de los recursos:

La infrautilización evidenciada de las infraestructuras de pago, que en España ya están desplegadas, genera ineficiencias que redundan en mayores costes.

Así, mientras cada tarjeta emitida en España realiza en media 65 pagos al año, en la UE y en la eurozona realizan 100 y 82 pagos respectivamente. Es más, con alrededor de 200 pagos al año por tarjeta, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Estonia triplican su uso con respecto al de España.

Por el lado de la aceptación, los 37.203 POS por cada millón de habitantes reportados al cierre de 2019 por el Banco de España, sitúa a nuestro país por encima de la media europea. Sin embargo, mientras que un POS instalado en España recibió en 2019 pagos por un valor de 285 euros diarios, uno instalado en Portugal lo hace por 679 euros, y uno en Reino Unido por 941 euros. En términos de transaccionalidad, cada POS en España recibe seis operaciones diarias, mientras que uno de Portugal recibe diez y uno de Reino Unido dieciocho.

## 2. La gestión del dinero en efectivo tiene un coste no percibido

La gestión, manejo, custodia y distribución del efectivo tiene un coste que no se encuentra explícitamente visibilizado, y por lo tanto, los ciudadanos y establecimientos no lo interiorizan ni valoran. El viceministerio de economía de Italia estimó en 2017 que la gestión del efectivo tiene un coste de 10.000 millones de euros al año que soportan, por un lado, bancos y comerciantes (transporte, seguridad y gestión de colas en los puntos de caja), y por otro los consumidores (tiempo y costes implícitos de acudir al cajero, robos, falsificaciones o pérdidas).

## 3. Lucha contra la economía sumergida

El dinero en efectivo es un componente que propicia la economía sumergida, práctica que detrae recursos de nuestro Estado de Bienestar. Los pagos electrónicos o digitales obligan a hacer más transparentes las relaciones económicas en beneficio de la sociedad en su conjunto, por lo que su universalización contribuiría a aflorar más recursos a favor del bienestar de la economía española. Según estimaciones del FMI, entre otras, la dimensión de la economía sumergida en España se sitúa en torno al 18% del PIB, equivalente a 209.136 millones de euros en 2017. Todo ese volumen de actividad económica es considerada sumergida porque no está registrada en la contabilidad nacional ni, por tanto, tributa.

**Una aproximación al coste de oportunidad o impacto económico en términos de recaudación fiscal basada en los principales focos o fuentes de actividad sumergida en España -centrado en la cotidianidad de dichas actividades y por lo tanto focalizado en trabajo no declarado, fraude del IVA e infradeclaración de ingresos que se produce en el sistema de estimación objetiva en el colectivo de trabajadores autónomos- arroja, según estimaciones de Afi y Payment Innovation Hub, una renuncia de**

**entre 16.000 y 32.000 millones de euros anuales.** Para conseguir aflorar estos recursos que hoy en día no están contabilizados y, por tanto, tampoco gravados, una pieza fundamental del diseño de las reformas necesarias para tal fin es, precisamente, la universalización de los pagos y cobros digitales.

Para facilitar la universalización de los pagos digitales con tarjeta, por ejemplo, debe tenerse en cuenta que el coste de aceptación de los pagos con tarjeta se ha visto reducido significativamente, fruto de la aplicación del Reglamento sobre tasas de intercambio para las transacciones con este medio de pago. Así la Comisión Europea publicó en marzo de 2020 un estudio sobre la aplicación del Reglamento, en el que constata que las tasas de intercambio han disminuido en media en la UE un 35% entre 2015 y 2017, reducción que se ha trasladado, como era la intención de la regulación, a las tasas de descuento.

#### 4. Mejora de la cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones

Para el ciudadano, el uso de medios de pago digitales facilita la accesibilidad y el control de las finanzas personales “en tiempo real”. Y para las administraciones públicas, permite un mayor control, seguimiento y eventual evaluación del destino final, por ejemplo, de las ayudas sociales distribuidas a colectivos vulnerables. En el caso de programas basados en tarjetas, estos permiten desarrollar políticas públicas que estimulen verticales concretos de la economía, como el turismo o la hostelería, gracias al control sobre el destino final del gasto.

#### 5. Dinamización económica

Ampliar las opciones de pago amplía las posibilidades de atraer clientes habituados a pagar de forma digital, de aumentar la facturación por mayores tickets promedio y de emitir señales de modernidad al mercado, especialmente relevante en una economía abierta como la española, con una relevante exposición a un flujo significativo de turistas que suelen pagar de forma digital en sus países de origen.

#### 6. Inclusión financiera digital y empoderamiento al ciudadano

La gran adopción de internet y teléfonos inteligentes en España confirma que los clientes bancarizados exigirán cada vez más servicios financieros en la palma de su mano. Frente al repliegue de puntos físicos de atención en muchas localidades fruto de la reestructuración del sistema financiero, el tránsito hacia el pago electrónico y el uso de la banca online y banca móvil elimina la percepción de escasez de efectivo y las dificultades de su distribución.

Permite también construir un historial de pagos que puede sustituir y/o complementar el historial de crédito necesario para demostrar voluntad y capacidad de pago de personas sin capital o patrimonio.

#### 7. Seguridad y *contactless*

La aceleración de la adopción de herramientas digitales en nuestra vida cotidiana, incluidos los pagos, ha sido uno de los efectos indirectos de la crisis sanitaria de la COVID-19 y de las medidas de confinamiento decretado. Si bien el RD 463/2020 que decretó el Estado de Alarma no previó ninguna limitación en cuanto al uso de medios de pago en las compras, los consumidores y los establecimientos han adoptado, sin fricción aparente porque ya estaban equipados en su gran mayoría, las diferentes modalidades de pago y cobro sin

contacto, fundamentalmente con tarjeta de débito. La prescripción explícita de los comercios del pago con tarjeta a través de paneles informativos como medida para garantizar la seguridad de empleados y clientes fue un gran catalizador de su masiva adopción.

También lo fue el aumento del límite para el pago *contactless* (sin necesidad de introducir el PIN) acordado entre entidades emisoras y redes de tarjetas de 20 euros a 50 euros. Y en el ámbito del transporte público colectivo dicha prescripción, si bien de carácter temporal, fue más explícita, ya que fueron muchas las AA.PP. que determinaron la prohibición de uso de dinero en efectivo para el pago de títulos sencillos de transporte<sup>3</sup>.

**3.** Tal es el caso del Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), cuya vigencia transcurrió hasta días después del fin del Estado de Alarma.

## Mejores prácticas a nivel global

El artículo 7 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de prevención y lucha contra el fraude prohíbe realizar pagos en efectivo con un importe igual o superior a 2.500 euros cuando una de las partes sea empresario o profesional. El Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, contempló la reducción de dicha cantidad de 2.500 euros hasta los 1.000 euros con el propósito de luchar contra el fraude fiscal, pero dicha reducción nunca entró en vigor. El anteproyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal presentado en 2019 trató de recuperar la iniciativa de reducir el límite a 1.000 euros.

La relación mostrada de sucesivos intentos de limitar el uso del dinero en efectivo en España evidencia la dificultad de adoptar medidas que traten de modificar hábitos por la vía de la prohibición. Teniendo en cuenta el recorrido de España y el de otros países europeos, se concluye que las medidas más adecuadas no deben estar exclusivamente enfocadas a la limitación del uso del dinero en efectivo, sino a incentivar y motivar la adopción y uso de medios de pago digitales alternativos al efectivo, situándolos en una posición de igualdad en términos de aceptación.

Son varios los países de nuestro entorno que han adoptado medidas para promover la digitalización de los pagos, tanto en el ámbito de las relaciones entre agentes privados y particulares como en los pagos en los que intervienen las administraciones públicas.

Varios países europeos ya han adoptado medidas para promover la digitalización de los pagos.

Analizando el impacto económico en términos de recaudación fiscal basada en los principales focos o fuentes de actividad sumergida en España arroja, según estimaciones de Afi y el Payment Innovation Hub, una renuncia de entre 16.000 y 32.000 millones de euros anuales.

País	Medida	Resultado
Italia	<p><b>Incentivos fiscales y monetarios al pago digital</b></p> <p>Destinados al consumidor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lotería nacional para pagos digitales</b> (Art. 20 de Decreto Fiscal 2019): €45 millones anuales en premios para los consumidores que utilicen medios de pago digitales (desde el 1 de enero de 2021)</li> <li>• <b>Cashback a consumidores</b> (Art. 73 DL 14 Agosto 2020): €4.750 millones en reembolsos directos a consumidores (del 1 de enero de 2021 a 30 de junio de 2022): <ul style="list-style-type: none"> <li>↪ Tres semestres de programa, con el reembolso/ <i>cashback</i> al ciudadano efectuado al final de cada semestre.</li> <li>↪ <i>Cashback</i> normal: reembolso del 10% del gasto efectuado con medios de pago digitales, sobre un máximo de gasto semestral de €1.500 (es decir, €150 máximo de <i>cashback</i> por ciudadano al semestre). No son bonificaciones fiscales sino un reembolso directo en la cuenta bancaria del ciudadano.</li> <li>↪ "<i>Súper cashback</i>": reembolso de €1.500 al semestre para los 100.000 italianos que hayan hecho el mayor número de transacciones con medios de pago digitales en ese periodo. No existen límites de gasto o limitación por sector. El "<i>súper cashback</i>" es complementario al <i>cashback</i> normal, es decir, los 100.000 "súper usuarios" podrían hipotéticamente alcanzar un reembolso semestral total de €1.650.</li> </ul> </li> <li>• Deducción de determinados gastos (médicos, reparaciones en el hogar, etc.) cuando son pagados de forma digital</li> <li>• Ampliación del importe de las deducciones fiscales ya existentes en pagos de gastos deducibles fiscalmente.</li> </ul> <p>Destinados al comercio o proveedor de servicios:</p> <p><b>Incentivos fiscales a pequeños comercios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Art. 22 del Decreto Fiscal 2019): los pequeños comercios - con ingresos anuales inferiores a €400.000 - pueden beneficiarse de un incentivo fiscal equivalente al 30% del coste de aceptación de medios de pago digitales (del 1 de julio de 2020 a 31 de diciembre de 2021) Para acogerse, los comercios beneficiarios están obligados a: mantener un registro de caja que comunica <i>overnight</i> con la autoridad fiscal; y mantener el registro digital de las facturas en el segmento B2B.</li> </ul> <p><b>Desincentivos al dinero en efectivo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo límite a las operaciones en efectivo (Art. 18 del Decreto Fiscal 2019): límite rebajado progresivamente de €3.000 a €2.000 (a partir del 1 de julio de 2020) hasta €1.000 (a partir del 1 de enero de 2022 en adelante).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de reciente implementación (2020) y todavía no se dispone de los datos de impacto.</li> <li>• Según el <i>think-tank</i> European House-Ambrosetti, <b>si Italia alcanzase una penetración de pagos digitales similar a la media de la UE, aflorarían €29.500 millones de economía sumergida y las arcas públicas recuperarían €12.500 millones de recaudación en concepto de IVA</b> (el "VAT Gap" en Italia actualmente se estima en €33.500 millones anuales).</li> <li>• El <i>think-tank</i> European House-Ambrosetti estima que el plan contribuirá a aumentar el ritmo de adopción de los pagos digitales un 32% por encima del crecimiento tendencial.</li> </ul>

País	Medida	Resultado
Grecia	<p><b>Incentivos fiscales y monetarios al pago digital</b></p> <p>Ley 4446/2016 de modificación del Código Tributario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escala progresiva de deducciones fiscales asociadas a la realización de pagos electrónicos.</li> <li>• Lotería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El aumento del 1% en el volumen de pagos con tarjeta contribuye a un aumento de alrededor del 0,2% en los ingresos por IVA, según un informe publicado por <b>CESifo Economic Studies</b>.</li> <li>• Impacto positivo y estadísticamente significativo en el uso del pago con tarjetas, concentrado en la modalidad de débito.</li> <li>• Al menos una de cada nueve nuevas transacciones digitales corresponden a transacciones económicas que antes no se declaraban.</li> <li>• Impacto significativo en el cumplimiento fiscal.</li> <li>• Justifican la incorporación de medidas más específicas: incentivos a consumidores que ya han adoptado medios de pago digitales en sus operaciones; a <i>merchants</i> para promover los pagos digitales entre sus clientes; exenciones fiscales para las pequeñas empresas que logren objetivos de uso de medios de pago electrónicos / digitales.</li> </ul>
Uruguay	<p><b>Incentivos fiscales al pago digital</b></p> <p>Ley N° 19210 de Inclusión Financiera y promoción de uso de medios de pago electrónico (2014) reglamentada por el Decreto N° 263/015.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rebaja permanente de 2 puntos de IVA para (i) compras pagadas con tarjeta de débito o dinero electrónico, y (ii) el pago de facturas de servicios públicos y otros con un débito a la cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico a través de portales web de los bancos o a través de servicios de pago electrónicos.</li> <li>• Exención del IVA en operaciones de programas sociales especiales como "Uruguay Social" y "Asignaciones Familiares" pagadas con tarjeta débito.</li> <li>• En 2015 se ampliaron beneficios a los turistas que realicen sus pagos con tarjeta de crédito o débito emitidas en el exterior.</li> </ul> <p>Todas las rebajas señaladas se realizan en el mismo momento en que se produce el pago.</p> <p>Con anterioridad a la Ley de Inclusión Financiera, devolución de 9 puntos de IVA en los gastos con tarjetas de crédito en restaurantes, que la reforma fiscal de marzo de 2020 redujo a 5 puntos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión financiera. El Microscopio global de 2020 (The Economist Intelligence Unit, BID, Bill &amp; Melinda Gates Foundation) sitúa a Uruguay en tercera posición (de 55 países) en el aprovechado de sus infraestructuras financieras para brindar apoyo a las personas vulnerables y pequeñas empresas.</li> <li>• El uso de tarjetas se cuadruplicó y los terminales POS se utilizaron siete veces más en un período de dos años, según un informe de <b>A.T. Kearney, Inc. y Visa</b>.</li> </ul>
Australia	<p><b>Única plataforma de pagos a las AA.PP.</b></p> <p>The New Payments Platform (NPP) resultado de la colaboración público-privada (marzo 2018).</p> <p>Liquida los pagos de forma instantánea, cualquier transferencia llega a su destinatario en menos de un minuto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesa &gt; 1,5 millones de transacciones / día.</li> <li>• Clave de éxito: facilidad de identificación (PayID) vía correo electrónico, número de teléfono o el equivalente al CIF de la empresa.</li> <li>• Registro de operaciones en tiempo real: fuente de información sobre comportamiento de los consumidores.</li> </ul>

País	Medida	Resultado
<b>Costa Rica</b>	<p><b>Eliminación de uso de efectivo en instituciones, incluidas las AA.PP.</b></p> <p>Directriz N° 054-MP “Modernización de los mecanismos de cobro y pago en las instituciones del sector público” de la Presidencia de la República (julio 2019).</p> <p>Instruye a la Administración Central y Descentralizada a habilitar procedimientos operativos que les permitan realizar por medios digitales la totalidad de sus transacciones de cobro y pago en un plazo máximo de cinco años y bajo coordinación del Banco Central.</p> <p><b>Programa eLe (Entidad Libre de Efectivo, 2019)</b></p> <p>Diseñado por el Banco Central y entidades financieras con objetivo de maximizar el uso del pago electrónico y reducir el riesgo y coste del manejo del dinero en efectivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de reciente implementación y todavía no se dispone de los datos de impacto.</li> </ul>
<b>Dinamarca</b>	<p><b>Declaración <i>cashless</i> 2030</b></p> <p>Desde el 1 de enero de 2017 los comercios no están obligados a aceptar pagos en efectivo en horario 10pm a 6am. En 2019 la exención se extendió cualquier momento del día, salvo establecimientos que ofrezcan funciones sociales esenciales, tales como farmacias y supermercados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Líder en transaccionalidad de pago con tarjeta en la UE.</li> <li>• Por cada retirada de efectivo de un ATM se efectúan cerca de cuarenta pagos con tarjeta en el POS.</li> <li>• La economía sumergida representa el 12%.</li> </ul>
<b>Francia</b>	<p><b>Pago online en AA.PP.</b></p> <p>Decreto N° 2018-689 del 1 de agosto de 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obliga a las AA.PP. a proporcionar servicios de pago online.</li> <li>• Nuevo sistema de pago (PayFip) sencillo, gratuito y disponible 24/7, que amplía la oferta de servicios online del TiPi, sistema vigente desde 2012 y que facilita el pago con tarjeta, dando la posibilidad de domiciliar los pagos e introduciendo los pagos <i>contactless</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La transaccionalidad de pago con tarjeta es muy elevada.</li> <li>• La economía sumergida representa el 12,3% del PIB.</li> </ul>
<b>Irlanda</b>	<p><b>Desincentivos regulatorios al uso del efectivo</b></p> <p>El Banco de Irlanda estableció en 2013 que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las sucursales no facilitarían dinero en efectivo por importes &lt; 700 euros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La economía sumergida representa el 11% del PIB.</li> <li>• La transaccionalidad de pago con tarjeta es muy elevada.</li> </ul>

País	Medida	Resultado
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los depósitos de dinero en efectivo por importes &lt; 3.000 euros han de realizarse vía ATM (no en ventanilla).</li> </ul> <p>Todas las áreas de gobierno y autoridades locales abandonaron el uso de cheques y fueron obligados a realizar pagos en línea desde 2013.</p> <p>Desde 2016, cargo de 12 céntimos en cada transacción realizada en ATM (con un límite de 2,5 euros), para incentivar la reducción de los retirros de efectivo; y la abolición del pago de cinco euros en concepto de impuesto de timbre por cada tarjeta de pago emitida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se dispone de los datos de impacto.</li> </ul>

## Teniendo en cuenta el recorrido de España y el de otros países europeos,

se concluye que las medidas más adecuadas no deben estar enfocadas a la limitación del uso del dinero en efectivo, sino a incentivar y motivar la adopción y uso de medios de pago digitales alternativos al efectivo, situándolos en una posición de igualdad en términos de aceptación.



# Recomendaciones para España

La investigación realizada modela el potencial camino por recorrer para que España avance en la digitalización de los pagos. El Payment Innovation Hub y Afi han elaborado una serie de recomendaciones de políticas públicas aplicables en España en base a las mejores prácticas internacionales como guía y orientación a los actores públicos que desempeñan esta labor.

## 1. Incentivos fiscales a los consumidores (rebajas de IVA o deducciones de IRPF)

1.

Herramienta de política pública que defina incentivos para que los consumidores que compren en puntos de venta específicos ya sea por motivo de instrumentalizar apoyos sectoriales (por ejemplo, en bienes o servicios culturales, alimentación básica, formación, ocio, turismo y restauración, sectores más damnificados por la crisis de la COVID-19), o dinamización territorial (por ejemplo, en la denominada España Vacía).

Ventajas de la medida

- Dinamización del consumo
- Motivación a cambio de hábitos (*nudge*)

Retos para su implementación

- Asignación presupuestaria para dotación de incentivos

Países en los que se ha aplicado

- Italia, Grecia, Uruguay

## 2. Incentivos monetarios a los consumidores: Loterías y *cashback*

2.

Participación en una lotería en la que cada ticket de pago o factura abonada con tarjeta u otros medios de pago digitales es una participación en el sorteo. En función del país, los premios son de diferentes cuantías, así como también varían los puntos de venta reconocidos (enfoque más generalista, enfoque sectorial).

Mecanismos de *cashback* (reembolsos directos) a los ciudadanos que realizan pagos de compras de determinadas categorías de bienes y servicios, para dinamización del consumo.

Ventajas de la medida

- Dinamización del consumo
- Motivación a cambio de hábitos (*nudge*)

Retos para su implementación

- Asignación presupuestaria para dotación de incentivos
- Diseño inteligente de incentivos y mecanismos de sorteo

Países en los que se ha aplicado

- Italia, Grecia, Uruguay

## 3. Subsidios o incentivos fiscales al comercio

### 3.

Los incentivos generalistas a establecimientos comerciales, tales como subsidios a la contratación de terminales POS, o deducciones fiscales en transacciones de pago realizadas por medios electrónicos (p.e. créditos fiscales) pueden no ser tan efectivas a nivel general en España dada la elevada penetración de terminales POS.

No obstante, sí podrían ser medidas eficaces y eficientes en zonas rurales, en ciudades de menor tamaño -donde la terminalización es significativamente menor que en los grandes centros urbanos- en negocios o prestadores de servicios con necesidades de modernización o que emiten tickets medios de relativamente bajo importe. En el marco de la investigación realizada para este estudio, se evidencia que para dos de cada tres particulares, el pago en efectivo se encuentra motivado precisamente por el bajo importe de las operaciones realizadas y el 43% lo hace por ser el único método aceptado en todos los comercios.

- Dinamización de ventas e ingresos
- Desincentivo a fraude en declaración de ingresos
- Motivación a cambio de hábitos (*nudge*)

Ventajas de la medida

---

- Asignación presupuestaria para dotación de incentivos
- Interconexión de cajas registradoras con el sistema informático de las autoridades fiscales

Retos para su implementación

---

Países en los que se ha aplicado

---

- Italia, Polonia

## 4. Limitar las transacciones a € 1.000

### 4.

Recuperar la iniciativa recogida en el Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por la que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, que contemplaba la reducción de dicha cantidad de 2.500 euros hasta los 1.000 euros, con el propósito de luchar contra el fraude fiscal, como ha anunciado Italia.

Reducir los límites legales para el cobro en efectivo de premios de Loterías, actualmente en establecido en 2.000 euros, más aún teniendo en cuenta que ya existe la posibilidad de utilizar pagos instantáneos de cuenta a cuenta o pagos instantáneos en tarjeta para el cobro de premios y el pago de apuestas. De este modo, el límite podría fácilmente reducirse de forma drástica y ambiciosa.

Ventajas de la medida

---

- No requiere asignación presupuestaria

Retos para su implementación

---

- Posible percepción negativa por la limitación impuesta
- Vigilancia de riesgos de exclusión financiera

Países en los que se ha aplicado

---

- Italia, Francia, Grecia

## 5. Campañas de formación y sensibilización a comercios y ciudadanos

### 5.

Más adelante en este Informe se recogen los principales resultados de la investigación de campo realizada en el marco del presente trabajo. En ella destaca que, para el 43% de la población del estudio<sup>4</sup> el motivo principal por el que realizan pagos cotidianos en efectivo es por ser el único método aceptado en todos los comercios. Ello confirma que, si bien la terminalización de la aceptación de pagos digitales o con tarjeta es amplia en España, es aún insuficiente porque la percepción de los ciudadanos es clara en ese sentido.

Desde la perspectiva de las empresas, el 41% de los autónomos y microempresas del estudio declara que el método de pago más habitual para recibir cobros es el efectivo, motivado por la inmediatez y el bajo importe. Los pagos digitales para pequeños importes no parecen ser bienvenidos a menos que sean en efectivo.

Las autoridades en Reino Unido realizaron hace una década una importante campaña informativa y pedagógica sobre las ventajas de adoptar el pago con tarjeta *contactless*, acompañado de una estrategia de terminalización POS por parte de las entidades financieras para contribuir a su universalidad. Hoy en día, Reino Unido registra casi cuatro veces más pagos (en valor) en POS que retiradas de efectivo en ATM, y se realizan cerca de 20.000 millones de pagos con tarjeta al año, cinco veces más que los registrado en España.

- Asignación presupuestaria acotada / coste compartido con entidades financieras

Ventajas de la medida

- Carácter temporal

- Coordinación de agentes: autoridades y proveedores de servicios de pago

Retos para su implementación

- Selección de públicos objetivo

Países en los que se ha aplicado

- Reino Unido

## 6. Mantenimiento o aumento adicional del límite de pago *contactless* con tarjeta

### 6.

La crisis sanitaria motivó que a finales de marzo de 2020 las entidades emisoras acordaran aumentar temporalmente el límite de pago *contactless* desde 20 a 50 euros, en línea con la recomendación de la Autoridad Bancaria Europea.

Una vez comprobado que este aumento ha sido bien acogido por los consumidores y comercios, sería conveniente que dicha medida pasara a ser definitiva e incluso valorar aumentos sucesivos adicionales, si bien, los 50 euros actuales se encuentran en línea con los límites establecidos en países de nuestro entorno y los límites establecidos por la PSD2.

<sup>4</sup>. Elaboración propia, investigación realizada en 2020 a 400 ciudadanos, población adulta bancarizada internauta.

Ventajas de la medida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No requiere asignación presupuestaria</li> </ul>
Retos para su implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo emisores y redes.</li> <li>• Educación financiera y fomento de la autoprotección de los usuarios</li> </ul>
Países en los que se ha aplicado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reino Unido (£45)</li> </ul>

## 7. Universalización del derecho al pago digital

Recuperar la iniciativa normativa contemplada en el anteproyecto de trasposición de la PSD2 de establecer la obligación de todo empresario o profesional de ofrecer a los consumidores la posibilidad de utilizar algún instrumento de pago alternativo al dinero en efectivo en transacciones cuyo importe superara la cantidad de 30 euros (u otra cantidad de consenso, pero no mayor a la originalmente prevista).

La motivación de su retirada no respondió a una falta de apoyo político de la medida sino a los retrasos acumulados que obligaron a trasponer por la vía del real decreto, impidiendo la modificación necesaria de la Ley 1/2007 del Consumidor.

Ventajas de la medida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No requiere asignación presupuestaria</li> <li>• Reducción fraude fiscal y aumento de recaudación fiscal</li> </ul>
Retos para su implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia de cumplimiento y de riesgo de surcharge encubierto <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencial oposición de colectivo de microempresas</li> </ul> </li> <li>• Imposición requiere diseño (y financiación) de incentivos</li> </ul>
Países en los que se ha aplicado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Argentina (Decreto AFIP), Italia</li> </ul>

## 8. Universalización del pago y cobro digital en las AA.PP., incluidos todos los servicios concesionados

Garantizar la universalización del pago y cobro digital en las administraciones públicas, ya sea de los servicios provistos de forma directa o concesionada, incluido el transporte público no solo contribuye a disfrutar de las oportunidades y ventajas señaladas anteriormente, sino que tiene la potencialidad de ejercer de un importante efecto demostración al conjunto de los agentes económicos, así como contribuir a la modernización del país.

Ventajas de la medida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No requiere asignación presupuestaria</li> <li>• Reducción Equiparación del pago digital al pago en efectivo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización de la aceptación pago digital</li> </ul> </li> <li>• Libertar de elección del medio de pago por el ciudadano / usuario / empresa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude fiscal y aumento de recaudación fiscal</li> </ul> </li> </ul>
Retos para su implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en terminalización</li> <li>• Revisión y actualización de condiciones de contratos de concesión y licencias públicas</li> </ul>
Países en los que se ha aplicado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia (<i>PayFip</i>), Reino Unido (<i>Transport of London</i>), Costa Rica (en proceso)</li> </ul>

---

Se podría afirmar que los pagos realizados por las AA.PP. se encuentran ampliamente digitalizados en España, pero no así el cobro digital, o al menos no está diseñado de forma tal que suponga la modalidad más conveniente para los ciudadanos, contribuyentes, empresas, etc. En cuanto a los pagos realizados por la AA.PP, aunque digitalizados, las AA.PP. deberían valorar medios digitales alternativos a la transferencia a cuenta, como tarjetas prepago o virtuales, que permiten programas de desembolsos de carácter finalista.

Precisamente sobre este aspecto, la digitalización de las AA.PP., versa el segundo bloque de este estudio.

---

# 2.

## Los medios de pago dentro de las administraciones públicas



El contenido de esta sección es fruto del análisis exhaustivo de los métodos de pago puestos a disposición de ciudadanos y empresas por parte de las operativas desde / con la Administración Central, Comunidades Autónomas y los cuatro ayuntamientos con más población en España (Madrid, Barcelona, Bilbao y Málaga). Además, se ha realizado una investigación de campo a ciudadanos y empresas lo que ha permitido identificar oportunidades para el despliegue de infraestructuras existentes que vehiculan los métodos de pago electrónicos dentro del sector público.

## Percepción de ciudadanos y empresas

El estudio de campo realizado a 400 particulares y 400 pequeñas empresas y autónomos<sup>5</sup>, permite cuantificar las valoraciones sobre el equipamiento, uso y preferencias de los medios de pago y de cobro de las personas y los negocios.

Cuando los individuos son preguntados por sus preferencias de pago en la administración pública entre efectivo o medios digitales, casi **nueve de cada diez prefiere pagar de forma digital, motivado por la comodidad (70%), por evitar desplazamientos o gestiones presenciales (60%) y la rapidez (51%)**. Por el contrario, el 12% seguiría prefiriendo pagar con efectivo. Entre las empresas es mayoritaria la preferencia de realizar los pagos a través de Internet.

### Particulares (Población adulta bancarizada internauta)

- Las **tarjetas de crédito y débito** son el medio de pago electrónico del que dispone una mayor parte de la población; de hecho, **casi el 100% de la población adulta bancarizada internauta, independientemente de la edad, declara tener al menos una**, y casi ocho de cada diez las utilizan en su día a día.
- Cuando los particulares son preguntados por los **medios de pago que ponen a disposición las AA.PP.**, la mayoría los considera **limitados** (61,8%); el 53,4% los considera **lentos**, un 51,5% los considera **complejos** y un 54,9% los considera **incómodos**.
- Dos de cada tres particulares prefiere usar formas de pago telemáticas en lugar de proceder de forma presencial a la oficina bancaria o en la propia administración pública. Y sobre sus preferencias de pago en la administración pública entre efectivo o medios digitales, casi **9 de cada 10 prefieren pagar de forma digital**.
- La mayoría de la población (89,3%) dispone de algún método de identificación digital (**certificado digital, huella digital, clave PIN o DNI electrónico**), que **no utiliza**. El caso más acusado es del DNI electrónico, que lo tiene el 67% de la población y, sin embargo, menos de un tercio (28%) de los que lo disponen lo usa. El certificado digital lo posee la mitad de la población, y el 75% de los que lo disponen lo utiliza. La huella digital, de la que apenas disponen uno de cada cuatro, la utiliza la mitad de quien la dispone. La disponibilidad de la Cl@ve PIN asciende a dos de cada tres, y la utilizan más del 75% de quien dispone de ella, convirtiéndose en el método de identificación digital más empleado con las administraciones públicas.

<sup>5</sup>. *Elaboración propia. Las encuestas han sido distribuidas de forma online (encuestas CAWI, del inglés Computer Assisted Web Interviewing) a través de medios digitales que han permitido recabar la información de manera más rápida y analizarla de una forma más óptima.*

## Autónomos y microempresas

- Respecto a los métodos de pago más habituales de autónomos y microempresas para recibir cobros, dos tercios declara recibirlos mediante transferencias bancarias, el 41% en efectivo, un 36% a través de domiciliación bancaria y un cuarto mediante tarjetas de crédito o débito. Entre las motivaciones principales del uso del efectivo destaca la inmediatez (58%) y el bajo importe (46%).
- La valoración mayoritaria de autónomos y microempresas de los medios de pago puestos a disposición por las AA.PP. para recibir cobros se decanta por considerarlos limitados (64%); lentos (58%), complejos (55%) e incómodos (54%). Respecto a los disponibles para realizar pagos, estos son considerados lentos (78%), limitados (76%), complejos (68%) e incómodos (66%). En general, se muestran poco satisfechos con la experiencia de pago a las AA.PP. (55% declara estar poco satisfecho).
- La modalidad preferida de realización de gestiones de pago con la AA.PP. es a través de Internet.
- El certificado electrónico es el medio de identificación digital más extendido (el 86% de autónomos y empresas dispone de uno) y utilizado (88% de los que lo tienen, lo utiliza). La huella digital no está apenas extendida (solo dos de cada diez empresas la tiene) y de ellas, el 39% no la utiliza. El 60% dispone de Cl@ve PIN y el 73% de ellas la utiliza.
- El principal motivo por el que los autónomos y empresas no disponen de métodos de identificación digital es porque los trámites los realiza el gestor autorizado con su propio certificado (38% de los casos). Uno de cada tres nunca lo ha necesitado, mientras que para el 27% su obtención y/o uso son complejas.

La encuesta realizada corrobora lo ya identificado a través de estadísticas públicas en relación al alto equipamiento de la población y la adecuada dotación de infraestructuras de pago digital en el país. No obstante, la percepción de la gente (ciudadanos y empresas) sobre la conveniencia, facilidad y disponibilidad de la aceptación de pagos digitales, desvela que existen muchos ámbitos de mejora: universalización de la aceptación del pago digital y disponibilidad y facilidad de uso de los medios de identificación digital.

**Casi nueve de cada diez personas** prefieren pagar de forma digital en la administración pública, motivado por la comodidad, por evitar desplazamientos o gestiones presenciales y la rapidez.



## Oportunidades para los pagos digitales en las Administraciones Públicas

España es un país altamente descentralizado donde, por el reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), los ciudadanos y empresas se encuentran ante una multiplicidad de actores de lo que podemos denominar Administraciones Públicas a las que realizar pagos o de las que recibir cobros.

En este contexto, las principales características y hechos diferenciadores que se han detectado en lo que respecta **pago digital** son las siguientes:

- En cuanto a las **plataformas habilitadas para el pago telemático**, en líneas generales se observa una **elevada heterogeneidad en los procesos y medios de pago** para ciudadanos y empresas, ya que no existe una única plataforma desde la que centralizar todos. A nivel estatal, aunque la Agencia Tributaria ofrece su plataforma para el pago de todas las tasas, no solo de las cobradas directamente por ésta, existe aún un gran número de tasas que deben pagarse por procedimientos propios de cada Ministerio u organismo, lo que obliga al ciudadano y/o empresa a conocer una gran multiplicidad de esquemas de pago. Además, la plataforma es compleja ya que obliga a una identificación digital reforzada y no dispone de un sistema de pago con tarjeta estándar ni de otras opciones de pago móvil basados en transferencias instantáneas. A este respecto, la AEAT licitó en julio de 2019 un concurso público para el Servicio de recepción de las órdenes de pago mediante tarjeta de crédito o débito en condiciones de comercio electrónico seguro, así como la recepción de pagos mediante transferencias instantáneas, que quedó finalmente desierto.

A nivel autonómico, si bien es cierto que algunas regiones cuentan con una agencia tributaria que aglutina todos los pagos, aún existen también dentro de las regiones diferentes pagos (especialmente tasas y precios públicos) que deben pagarse por otras vías. Por lo que respecta a los cuatro ayuntamientos analizados (Madrid, Barcelona, Málaga y Bilbao), todos cuentan con carpetas ciudadanas o carpetas de trámites en las que deben gestionarse los recibos. La multiplicidad de plataformas y procesos queda corroborada en la encuesta analizada a particulares y empresas.

- El **uso de algún tipo de identificación digital se encuentra muy extendido y, debido a la necesidad de contar con garantías de autenticación**, más en el pago de impuestos que en el caso de tasas y precios públicos, pese a que un gran número de ciudadanos aún no poseen uno. En todo caso, **no existe un consenso o un tipo de certificado digital único**. El Certificado Digital de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre convive con las opciones de uso de otras autenticaciones como el Sistema Cl@ve o incluso sistemas creados por algunas regiones de manera propia. Esto dificulta el uso de estas herramientas por parte de los ciudadanos. Como se ha corroborado en la encuesta, **la mayoría de la población (89,3%) dispone de algún método de identificación digital** (certificado digital, huella digital, clave PIN o DNI electrónico) **pero no lo utiliza**.

- Algunas administraciones cuentan con la opción de pago asistido, en el que un funcionario gestiona digitalmente en las dependencias de la comunidad y en nombre del ciudadano los distintos pagos, lo que permite a ciertos colectivos acceder al pago digital y abandonar el efectivo.
- Respecto a las opciones disponibles sobre medios de pago digitales, la opción generalizada son los cargos en cuenta y/o domiciliaciones tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas. En éstas el pago digital con tarjeta es posible para una mayoría impuestos, tasas y precios públicos en tan solo 8 de las 17 regiones. Por el contrario, si nos ceñimos al pago de tasas, dada su mayor facilidad de gestión, sí que es posible su pago por TPV virtual en la mayoría. En Ayuntamientos se ha observado sin embargo una equiparación mayor de los cargos en cuenta y el uso de la tarjeta. Pese a que el pago con tarjeta es el preferido por muchos ciudadanos, su uso está restringido en muchos casos a la obtención del Número de Referencia NRC, para lo que es necesario disponer de certificado o DNI electrónico o estar registrado en el sistema de identificación Cl@ve PIN.

**Figura 1.**  
**Posibilidades de pago de tributos on line con tarjeta en las CC.AA.**

Fuente: Afi. CC.AA



(1) País Vasco no es titular de ningún impuesto

- El actual Reglamento General de Recaudación parte de la concepción de que la opción preferente o por defecto es la aceptación de dinero de curso legal, lo que obliga a las entidades colaboradoras a aceptar dinero en efectivo. De su lectura se deduce que la aceptación de los medios de pago alternativos al efectivo depende de su habilitación previa por parte de una norma tributaria. Esto, junto con otros temas que preocupan a las AA.PP. como la imposibilidad de utilizar las tarjetas de pago en los casos de firmas mancomunadas, sería susceptible de revisión desde la perspectiva de las posibilidades y universalización del pago digital.
- El pago en cajero automático o ATM mediante código NRC o código de barras no se encuentra extendido, especialmente en el conjunto de CC.AA. pese a ser una vía que cuenta con la ventaja de evitar los trámites presenciales en la oficina bancaria a la par que permite el pago digital a aquellas personas que no quieren realizar pagos telemáticos.

## Figura 2. Posibilidades de pago con tarjeta en cajeros o en dependencias de la Comunidad Autónoma

Fuente: Afi. CC.AA



Por lo que respecta a los desembolsos que las administraciones públicas españolas realizan a los ciudadanos:

- Todos se producen a través de ingresos en cuenta, salvo contadas excepciones.
- Tan solo en el caso de alguna Comunidad Autónoma y de tres de los Ayuntamientos analizados, se observa el uso de las tarjetas monedero o prepago en la concesión de ayudas sociales que se otorgan a familias o personas con mayores dificultades, principalmente para la adquisición de alimentos o productos higiénicos. Sin embargo, en la Administración Central del Estado y, especialmente en la Seguridad Social, no se ha detectado ningún pago a ciudadanos a través de tarjetas, ni si quiera del Ingreso Mínimo Vital. Adicionalmente, avanzar en la digitalización de las cajas pagadoras es un reto al que también se enfrentan las AA.PP. que ya cuentan con otras opciones como son las tarjetas prepago (físicas y virtuales).

## Recomendaciones

En este contexto, las principales líneas como marco de actuación en las que debería avanzarse para consolidar el pago digital en el conjunto de AA.PP. son las siguientes:

- Avanzar hacia una plataforma única de pagos en la que el ciudadano conociendo un solo proceso pudiese efectuar el pago de todas sus obligaciones, o al menos, aglutinar en cada Comunidad Autónoma todos los pagos en una sola. Un ejemplo relevante a tener en cuenta es el proporcionado por Italia donde, a través de su plataforma única de pagos PagoPA, se pueden pagar de forma estandarizada impuestos, servicios públicos, tasas, cuotas de afiliación de la administración central y local, así como de empresas públicas y universidades.
- Unificar los certificados digitales válidos para la realización de las transacciones y facilitar la transición hacia aquellos de un uso más sencillo por parte del usuario y con mayor aceptación en aquellos casos en los que no sea estrictamente necesario el Certificado Digital.

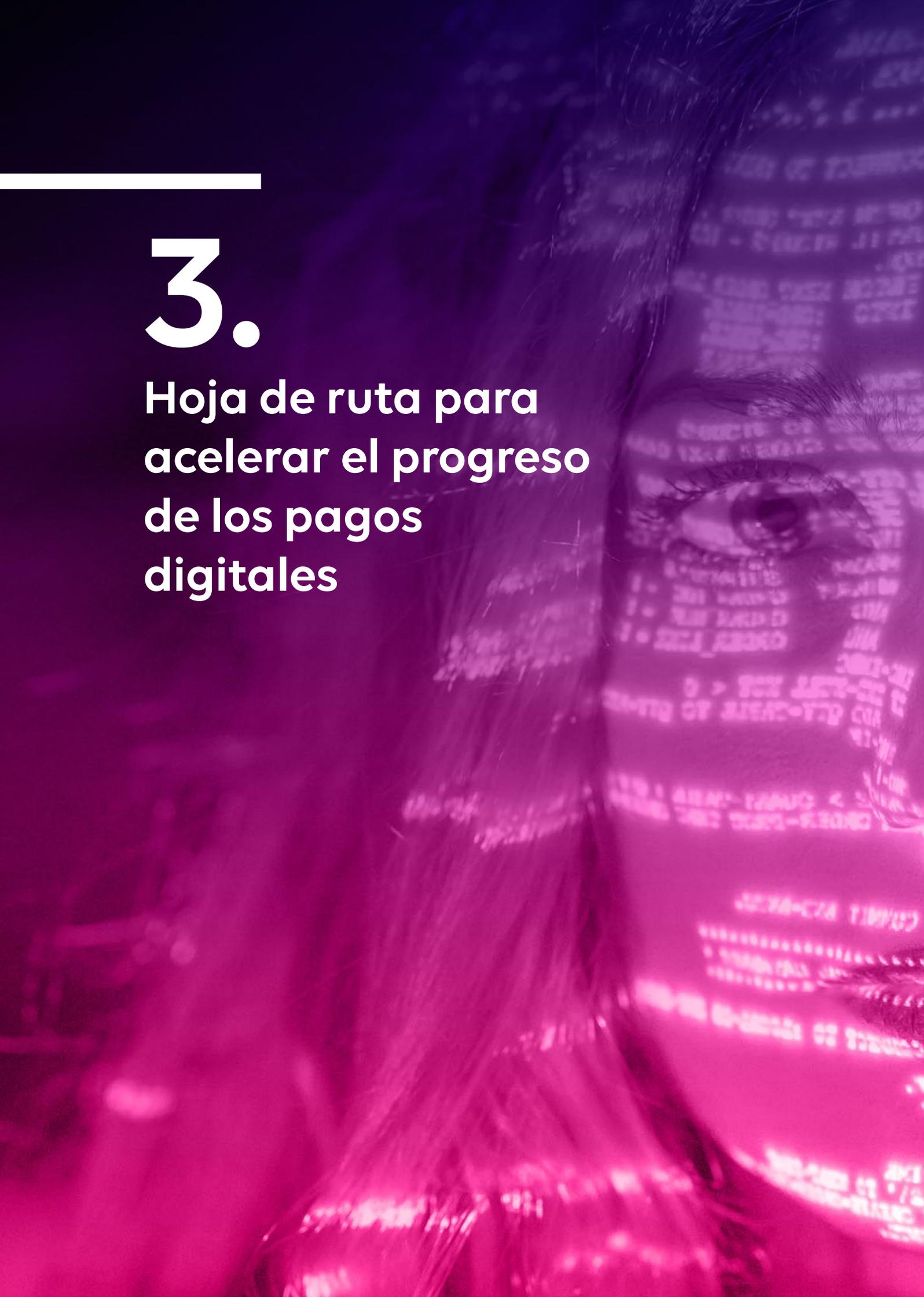
El ciudadano encuentra una multiplicidad de opciones (Cl@ve PIN, Certificado Digital, DNI electrónico) e, incluso en alguna Comunidad Autónoma, una identificación propia, por lo que se puede ver obligado a contar con más de una. La facilidad de uso de Cl@ve PIN que, a diferencia del Certificado Digital, no está asociada a un dispositivo físico merece ser explorado como medio de identificación digital universal. Países como Estonia o Dinamarca han trabajado para que su certificado digital sea inclusivo y fácil de usar por todos los ciudadanos para que así su extensión a todas las operaciones sea más sencilla.

- **Ampliar los métodos de pago** en las obligaciones tributarias **ya que el pago con tarjeta en muchos casos es más ágil** que el realizado a través de transferencia bancaria o cargo en cuenta y, en todo caso, es un medio de pago muy universalizado y en muchos casos preferido en España. Cabe considerar que los esquemas basados en transferencias instantáneas o los nuevos mecanismos como Request-to-pay también pueden resultar de utilidad para fomentar y facilitar el pago por medios digitales.
- **Generalizar la opción de pago asistido** para garantizar la inclusión financiera digital de ciertos colectivos (por ejemplo, mayores). Sería muy positivo que esta opción se extendiese en el conjunto de las AA.PP. mediante la dotación de medios electrónicos de pago en las instalaciones de atención al ciudadano. El uso, por ejemplo, de un TPV por parte de los funcionarios reduciría el número de trámites y el tiempo dedicado por ciudadanos y empresas en la gestión de sus pagos en las AA.PP.
- **Generalizar en los convenios con las entidades financieras colaboradoras el uso de códigos de barras** para se pueda pagar en cajeros mediante un modelo normalizado (código de barras o NRC).
- **Separación del uso del certificado digital del pago de tasas o para el pago de ciertos tributos**, aunque se solicite en el proceso de tramitación para fomentar el uso del pago digital.
- **Construcción de aplicaciones móviles** para el pago de ciertas tasas y precios públicos, que incluyan la mayor cantidad de tributos posible (aquellos, por ejemplo, en los que la autoliquidación sea más sencilla), ya que el teléfono móvil es un dispositivo con el que la mayoría de la población cuenta y lleva siempre consigo. La DGT ha marcado el camino con la app miDGT, ejemplo extensible al resto de AA.PP. en sus respectivos ámbitos de actuación.
- Otro ámbito en el que las administraciones públicas pueden suponer un acicate para fomentar el pago digital son todas aquellas concesiones o servicios regulados por éstas en las que es el concesionario el que determina los medios de pago que acepta. Sería positivo que en las **condiciones de las concesiones o licencias (transporte, farmacias, estancos, etc.) se incluyeran cláusulas con la obligatoriedad de ofrecer al usuario algún medio de pago digital**.
- En lo que respecta a los **desembolsos de las AA.PP. hacia los ciudadanos, sería positivo explorar otras vías** más allá de las transferencias en cuenta. Las posibilidades de **análisis de información y evaluación de la efectividad de las ayudas públicas podrían incrementarse estableciendo un sistema de pagos de ayudas en tarjetas**. Además, en el contexto actual de la pandemia, se convierten en un sustituto rápido (sin necesidad de contar con datos bancarios) y más seguro (por la tecnología *contactless*) para ayudas de primera necesidad como comedores sociales públicos o bancos de alimentos. De hecho, la gran implantación de tarjetas prepago ha permitido atender, en estos difíciles momentos del contexto COVID, las ayudas diseñadas por las AA.PP. en el desembolso de ayudas a los más vulnerables. Este instrumento de pago contribuye a la recuperación económica, impulsando los pagos digitales y aportando herramientas innovadoras a las instituciones en el desafío de superar, lo antes posible, los efectos económicos de esta pandemia. Gracias a una colaboración entre CaixaBank, Visa y organizaciones locales, se emitieron 300.000 tarjetas prepago para que las personas afectadas pudiesen comprar alimentos y otros productos de primera necesidad en los supermercados. La emisión y distribución de las tarjetas se llevó a cabo en pocos días y se personalizaron para restringir el consumo a supermercados y evitar otro tipo de usos.

---

# 3.

Hoja de ruta para  
acelerar el progreso  
de los pagos  
digitales



En conclusión, y fruto del análisis realizado, España se encuentra óptimamente equipada en términos de infraestructuras de pago y cobro digital, pero registra, en términos de adopción y uso, una situación menos adecuada que los países de su entorno. Las barreras para la amplia adopción de medios de pago digitales son por tanto de tipo comportamental.

Siguiendo la apuesta que ha realizado el Gobierno de España con la Agenda Digital 2025, los pagos digitales ejercen de anclaje fundamental para afianzar la estrategia de modernización de la economía, la sociedad y las administraciones públicas.

En esta línea, el anuncio de inversión pública realizada el pasado enero de 2021 por el Gobierno, pone de manifiesto que España puede dar un paso más en el desarrollo de la Administración digital para responder a las necesidades de los ciudadanos de forma más ágil y efectiva. La digitalización del sector público contará con una inversión que permitirá poner rumbo a las grandes transformaciones y necesidades del país en términos de modernización y progreso de la economía española.

Por ello, se propone una guía de buenas prácticas inspirada en experiencias internacionales de nuestro entorno más cercano, y susceptibles de ser aplicadas en España, con un enfoque de:

- Convivencia del dinero en efectivo con los medios de pago digitales.
- Libertad de elección del medio de pago
- Incentivos para modificar hábitos, inercias y creencias erróneas sobre el coste de gestión del dinero en efectivo.
- Equiparación de la universalidad de la aceptación del pago digital como la que hasta el momento disfruta el dinero en efectivo.

## Medidas propositivas inspiradas en las buenas prácticas internacionales susceptibles de adopción en España:

En conclusión, el presente informe plantea una hoja de ruta con medidas regulatorias para promover la digitalización de los medios de pago en España:

- I. Incentivos fiscales a los consumidores que pagan por medios digitales: rebajas de IVA o deducciones de IRPF
- II. Estudiar la implementación de incentivos monetarios a los consumidores que pagan por medios digitales: Loterías y *cashback*
- III. Subsidios o incentivos fiscales al comercio aceptante de pagos digitales
- IV. Limitación de las transacciones de pago a € 1.000 (o importes menores en el caso particular de Loterías del Estado)
- V. Campañas de formación y sensibilización a comercios y ciudadanos
- VI. Mantenimiento o aumento adicional del límite de pago *contactless* con tarjeta
- VII. Universalización del derecho al pago digital
- VIII. Universalización del pago y cobro digital en las AA.PP., incluidos todos los servicios concesionados

**Adicionalmente a lo anterior, en el marco de la reforma digital de los pagos de las Administraciones públicas para fomentar la innovación en el sector público.**

Se sugiere considerar dedicar esfuerzos y recursos en los siguientes aspectos:

- I. Avance hacia una plataforma única de pagos.
- II. Unificación de los certificados digitales válidos, simplificación de su uso y habilitación multidispositivo.
- III. Ampliación de los métodos de pago aceptados para las obligaciones tributarias.
- IV. Generalización de la opción de pago asistido para garantizar la inclusión financiera digital.
- V. Generalización del uso de códigos de barras en los convenios con las entidades financieras colaboradoras para se puedan realizar los pagos en ATM.
- VI. Eliminación de la necesidad de certificado digital para el pago de tasas o ciertos tributos donde no sea estrictamente necesario.
- VII. Construcción de aplicaciones móviles para el pago ya que el teléfono móvil es el dispositivo con el que la mayoría de la población cuenta y lleva siempre consigo.
- VIII. Revisión desde una perspectiva de fomento del pago digital del Reglamento General de Recaudación.
- IX. Valoración de la inclusión de cláusulas encaminadas a que se garantice la posibilidad de pago digital en los contratos de concesión o licencias.
- X. Pagos de las AAPP a los ciudadanos/empresas por medios digitales alternativos a la transferencia a cuenta, como tarjetas prepago o virtuales.

## Metodología del estudio

- **Trabajo de campo de elaboración propia** a través de un diagnóstico sobre la digitalización de pagos y cobros (tasas, impuestos, abonos) de la Administración General del Estado (AGE), de las 17 CCAA y 4 municipios de España (Madrid, Barcelona, Bilbao y Málaga) situando al ciudadano/persona jurídica en el centro. En el marco de la investigación, se han entrevistado a representantes de las diversas administraciones públicas para entender los desafíos e identificar oportunidades en la digitalización de los medios de pago. Trabajo de campo realizado en septiembre-noviembre 2020.
- **Investigación cuantitativa del estudio** sobre el uso actual del pago digital de ciudadanos y comercios a las AA.PP., sus preferencias y actitudes, ha sido realizado con alcance geográfico a España a través de una encuesta online (CAWI).

El universo:

- Para población adulta bancarizada internauta: 421 encuestas. Error muestral 4,9% para el 95% de confianza. Solo permite lectura sobre población total, principales grupos de edad y género.
- Para autónomos y microempresas: 411 encuestas. Error muestral 4,9% para el 95% de confianza. Solo permite lectura sobre el total.

Características de la muestra:

- Para población adulta bancarizada internauta: 24% entre 18 y 34 años; 44% entre 35 y 54 años; y 32% mayores de 55 años.
- Para autónomos y microempresas: 83,2% autónomos; 16,8% responsables o propietarios de la empresa / 62% servicios entre los que se incluye hostelería, transporte y ocio; 18% sector comercio; 11% actividades industriales; 8% construcción; y 2% sector primario. Trabajo de campo realizado en septiembre 2020.

**El Payment Innovation Hub** es una joint venture de CaixaBank, Global Payments, Inc., Visa, Samsung y Arval, con el objetivo de promover conjuntamente proyectos de I + D en torno a nuevas soluciones de pago y comercio que permitan responder a las nuevas tendencias y demandas de los consumidores. Las oficinas del hub están ubicadas en el Pier01 de Barcelona Tech City, y cuenta con varias líneas de investigación, que van desde el uso de la biometría hasta la aplicación de Internet de las Cosas, a través de nuevas tecnologías como blockchain o machine learning. Además, como plataforma de innovación abierta, tiene la misión de establecer alianzas con otros grupos de interés de la comunidad de startups e innovación que ayuden a detectar necesidades, descubrir nuevas tecnologías y potenciar futuras nuevas colaboraciones. Su objetivo es consolidarse como un polo de innovación en los medios de pago de referencia internacional. De hecho, las empresas que promueven su creación se encuentran entre las más innovadoras del mundo en su especialidad.

Más información:  
<https://paymentinnovationhub.com>



**Afi** es una compañía española líder en asesoramiento, consultoría y formación independiente en economía, finanzas y tecnología. La empresa fue fundada en 1987 por un grupo de destacados académicos y, desde entonces, se ha convertido en un referente en el ámbito financiero. Nuestro equipo está formado por más de 150 profesionales altamente cualificados, entre los que se incluye su veintena de socios. Nuestro modelo de consultoría se basa en el rigor técnico, combinado con una fuerte orientación al cliente, al servicio y a la innovación. Afi cuenta además con la Escuela de Finanzas, un centro de formación especializada que dispone de una amplia oferta de programas para profesionales y recién licenciados. Todos los integrantes de Afi trabajan bajo los mismos estándares de calidad y compromiso, compartiendo recursos, enfoques y metodologías.

Más información:  
<https://www.afi.es/>



Con la colaboración de:

